

Norjassa valmistui syksyllä 1979 valtiosihteerityöryhmän (statssekretaerutvalget) ehdotus alkoholipoliittisten toimien tehostamiseksi. Suunnitelma koostuu yleisestä osasta sekä liiteosasta, jossa selvitetään mm. hintapolitiikkaa, alkoholijuomien kulutuksen kehitystä, alkoholijuomien saatavuutta ja alkoholistien huollon tuloksellisuutta.

Valtiosihteerin on Norjan valtionhallinnossa toimiva virkamies, jolla on puoluepoliittinen tausta ja jonka kuningas nimittää. Valtiosihteerillä on läsnäolo- ja puheoikeus eduskunnassa (stortinget). Hän toimii ministerin (statsråd) sijaisena ja ratkaisee itsenäisesti hallinnonalansa asioita, joilla ei ole laajempaa poliittista tms. merkitystä. Valtiosihteerin on parlamentaarisessa vastuussa. Hänen sekä ministeriön ylimmän pysyvän virkamiehen (departementsråd) välinen työnjako sovitaan tapaus tapaukselta.

Työryhmässä oli kahdeksan jäsentä: valtiovarainministeriön, kuluttaja- ja hallintoasiainministeriön, oikeusministeriön, kunta-asiain- ja työministeriön, kirkollis-asiain- ja opetusministeriön, ympäristön-suojeluministeriön, liikenneministeriön sekä sosiaaliministeriön valtiosihteerit. Seuraavassa tehdään selkoa alkoholin kulutuksen ja alkoholihaittojen kehityksestä Norjassa 1970-luvulla sekä valtiosihteerityöryhmän keskeisistä ehdotuksista ja niiden perusteluista.

## KULUTUKSEN JA HAITTOJEN KEHITYS

Norjassa on lainsäädännöllinen alkoholimonopoli. Osittain tästä johtuen alkoholi-

lin kulutus on kyetty pitämään, väestön tulotaso huomioon ottaen, jopa poikkeuksellisen alhaisena. Asukasta kohden kulutus oli 100 prosentin alkoholiksi laskettuna 3,6 litraa vuonna 1970. Sen jälkeen kulutus on tasaisesti kasvanut, joskaan ei kovin nopeasti. Vuonna 1977 kulutus oli 4,4 litraa ja vuonna 1978 vain 4,0 litraa (vuoden 1978 kulutukseen vaikutti Vinmonopoletin lakko).

Kulutuksen rakenne poikkeaa Suomen ja myös Ruotsin kulutuksen rakenteesta. Vuonna 1978 oluiden osuus puhtaaksi alkoholiksi lasketusta kokonaiskulutuksesta oli 50,9 %, kun se meillä oli 39,9 %. Väkevien osuus vuonna 1978 oli Norjassa 39,3 % ja meillä 45,2 %.

Norjan anniskelujärjestelmästä on tässä lehdessä julkaistu aikaisemmin (1/1979) laaja artikkeli, joten tässä ei ole syytä siihen tarkemmin puuttua. Todettakoon yleisesti, että anniskelukulutuksen osuus Norjassa vuonna 1978 oli 100 prosentin alkoholiksi lasketusta kokonaiskulutuksesta vajaat 10 %.

Alkoholin käytön akuutteja haittoja kuvataan tavallisesti päihtyneiden säilöönottojen ja rattijuopumustapausten määrinä. Vuonna 1969 säilöönottojen määrä oli Norjassa 35 370 ja vuonna 1978 36 634. Asukaslukuun suhteutettuna säilöönottojen määrä on siten hieman laskenut. Todettakoon, että 1970-luvun alkuvuosina säilöönottoja oli yli 40 000.

Rattijuopumus sen sijaan on Norjassa selvästi kasvanut vuosina 1970—78. Vuonna 1970 rattijuopumustapauksia tuli ilmi 4 691 ja vuonna 1978 7 177 eli 53 % enemmän kuin 1970. Samana ajanjaksona

rekisteröityjen moottoriajoneuvojen lukumäärä kasvoi noin 43 %.

Maksakirroosikuolemien määrä on 1970-luvulla pysynyt Norjassa jokseenkin ennallaan. Vuonna 1970 lukumäärä oli 164 ja vuonna 1977 170.

Alkoholijuomien myyntipisteiden kokonaismäärä väheni Norjassa 1970-luvulla. Pääasiassa vähennys koski sellaisia vähittäismyyntipisteitä, joilla oli oikeus myydä kaikkia oluita. Näiden määrä laski ajanjaksona 1970—78 lähes 1 500:lla. Sen sijaan alkoholimyymälöiden (väkevät juomat ja viinit) lukumäärä kasvoi vuodesta 1970 vuoteen 1978 61:stä 85:een. Kokonaisuudessaan alkoholijuomien saatavuus lienee kuitenkin parantunut, koska kaupungistuminen on tuonut kansalliset lähemmäksi alkoholia.

Alkoholijuomien hinnat voitiin Norjassa pitää 1970-luvulla varsin hyvin muun hintakehityksen tasolla. Jos vuoden 1970 alkoholijuomien hintatasoa kuvataan luvulla 100, oli reaalihintana 1970—78 vuositasolla alimmillaan 95 ja ylimmillään 105 (1978).

Alkoholimenojen osuus yksityisistä kulutusmenoista on Norjassa ollut varsin vakaa koko 70-luvun; se on vaihdellut 4,6 %:sta 5 %:iin.

## TYÖRYHMÄN KANNANOTOT

### *Alkoholipolitiikan tavoitteet ja keinot*

Työryhmä toteaa, että alkoholipolitiikan lähtökohtana ovat vallitsevat yhteiskunnalliset olosuhteet. Alkoholi kuuluu yhtenä osana kulttuuriin. Mutta koska alkoholi aiheuttaa huomattavia yhteiskunnallisia haittoja, on ehkäisevällä työllä pyrittävä mahdollisimman tehokkaasti estämään alkoholihaittojen syntymistä. Hoito- ja huoltotoiminnalla taas on pyrittävä parantamaan alkoholiongelmaisia, jotta nämä voisivat saavuttaa ihmisarvoiset elämänot.

Työryhmä toteaa, että vaikkakin alkoholin kulutus Norjassa on kansainvälisesti tarkastellen suhteellisen alhainen, ”alkoholin kulutuksen ja alkoholihaittojen kas-

vu antaa tulevina vuosina aiheutta vakaan huoleen”. Sen vuoksi alkoholihaittojen vähentämiseen on pyrittävä alkoholin kulutusta supistamalla. Alkoholihaittojen ja -ongelmien vähentämisessä keskeinen merkitys on kunnissa ja yleensä ihmisten lähiympäristössä tehtävällä työllä. Tämän toiminnan voimavaroja tulisi työryhmän käsityksen mukaan lisätä. Niin ikään työryhmä katsoo, että sosiaaliministeriölle on alkoholiasian hoitoa koskevan budjettiehdotuksen laatijana keskeinen asema alkoholilainsäädännön kehittämisessä sekä terveydenhuollon ja sosiaalitoimen kehittämisessä.

Kirkollisasiain- ja opetusministeriön valtiosihteeri Rolf Lasse Lund katsoo eriävässä mielipiteessään, että alkoholipolitiikka on nähtävä laajemmassa poliittisessa yhteydessä. Alkoholipolitiikka ja kiistat alkoholipolitiikan keinoista, jotka eri aikoina nousevat esiin, on nähtävä sosiaalisessa, kulttuurisessa ja historiallisessa yhteydessä. Alkoholipolitiikkaa koskevassa asiakirjassa tulee Lundin mukaan ennemmin näkyä todellisen ymmärtämyksen lähimmäistä kohtaan kuin absolutistien näkemyksen. Työryhmän mietinnössä olisi alkoholikysymyksen sosiaalisen ja yhteiskunnallisen taustan pitänyt olla vahvemmin esillä ja sillä tavalla, ettei mietintö luo kuvaa moralistisesta holhouksesta, toteaa valtiosihteeri Lund. Hänen mielestään työryhmän ehdotuksessa on otettu liian yksipuolisesti lähtökohdaksi kokonaiskulutus alkoholihaittojen laajuuden määrääjänä. Lisäksi Lund toteaa, että ehdotuksissa on osin jyrkkiäkin rajoittavia toimia, joilla on vain vähäinen merkitys ongelmien ratkaisemiseksi.

### *Ehkäisevät toimenpiteet*

Työryhmä katsoo, että alkoholin käytön rajoittaminen sekä alkoholihaittojen ehkäiseminen on nähtävä laajasti yhteiskunnallista taustaa vasten. Erityisesti tulisi pyrkiä kehittämään ihmisen lähiympäristöä ja vapaa-ajantoimintoja.

Työryhmä toteaa, että alkoholin saata-

vuoden rajoittamisella on keskeinen merkitys kulutuksen kasvun estämisessä. Samalla todetaan, että Norjan alkoholijärjestelmässä on ollut ja on yhä varsin paljon rajoituksia, mistä syystä alkoholin kulutus on kansainvälisesti ottaen alhainen. Lisärajoituksia tulee tehdä varovasti ja ottaa huomioon se, että yksittäisillä rajoitustoimilla on pieni merkitys. Kuitenkin monet pienet uudet rajoitukset muodostavat kokonaisuuden, joka vaikuttaa alkoholijuomien kokonaiskulutukseen.

Vastoin enemmistön kantaa työryhmän vähemmistö katsoo, että verottoman alkoholijuoman maahantuontioikeus tulisi poistaa. Ulkomailta Norjaan saapuva matkailija saa tuoda verottomasti mukanaan 4 litraa olutta, litran viiniä ja 3/4 litraa väkeviä alkoholijuomia.

Kotipoltto on varsin merkittävä alkoholipoliittinen ja samalla rikosoikeudellinen ongelma Norjassa. Valtion alkoholitutkimusinstituutin selvitysten mukaan kotipolttoista alkoholia valmistetaan Norjassa vuosittain 2—2,5 miljoonaa litraa 100 prosentin alkoholiksi laskettuna, mikä on runsas neljännes tilastoidusta kulutuksesta. Jos siis lasketaan yhteen laillinen tilastoitu ja tilastoimaton kulutus sekä laitton tilastoimaton kulutus, nousee kokonaiskulutus Norjassa asukasta kohden 100 prosentin alkoholiksi laskettuna 5,5—6 litraan.

Mietinnössään työryhmä toteaa, että kotipolton vähentäminen on sekä alkoholipoliittisesti että valtiontaloudellisesti tärkeää. Työryhmä pitää voimassa olevia kieltoja ja rangaistuksia kuitenkin riittävinä.

Työryhmän mielestä kotipolton laajuus johtuu seuraavista seikoista: 1) huomattava osa väestöstä suhtautuu kotipolttoon välinpitämättömästi, 2) kotipoltto on prosessina yksinkertaista, 3) myyntivoitto on suuri ja 4) toiminnan kontrolloiminen on vaikeaa.

Yhdeksi keinoksi vähentää kotipolttoa työryhmä mainitsee sokerin hinnan korottamisen. Työryhmä ei tosin ota suoraan kantaa sokerin hinnan korottamisen

puolesta vaan katsoo, että hinnankorotuksella olisi laajoja seurausvaikutuksia kotitaloudessa ja elintarvikkeiden tuotannossa. Niinpä työryhmä päätyykin ehdottamaan, että poliisin toimintamahdollisuuksia on parannettava ja erityistä huomiota kiinnitettävä sen selvittämiseen, missä kotipolttoista on käytetty ja mistä sitä on hankittu.

Viinien kotivalmistuksen vähentämiseksi työryhmä ehdottaa, että viinin valmistaminen mehu-uutteista ja -tiivisteistä kiellettäisiin samaan tapaan kuin Ruotsissa ja Suomessa.

### *Ikärajoja korotettava*

Varsin radikaalina rajoitustoimenpiteenä voitaneen pitää työryhmän kannanottoa, jonka mukaan viinien ja oluen vähittäismyynnin ja anniskelun tulisi olla sallittua vain 20 vuotta täyttäneille. Tällä hetkellä väkevien alkoholijuomien myynti ja anniskelu on sallittua vain 20 vuotta täyttäneille. Sen sijaan viinin ja oluen myynnissä ja anniskelussa ikäraja on 18 vuotta. Työryhmä perustelee ehdotustaan sillä, että haittojen kannalta ratkaisevaa on nautittu alkoholimäärä eikä se, mitä juomaa on nautittu. Lisäksi työryhmä katsoo, että etenkin nuorten keskuudessa olut on valtajuoma sekä tavallisin päihtymistarkoituksessa käytetty alkoholijuoma. Valtion alkoholitutkimusinstituutin vuonna 1977 tekemän nuorison alkoholin käyttöä koskevan tutkimuksen mukaan 15—19-vuotiaiden ikäryhmässä 100 prosentin alkoholiksi lasketusta kulutuksesta oli olutta 53 %, viiniä 9 % ja väkeviä alkoholijuomia 38 %. Työryhmä huomauttaa samalla, että nuoret ovat keskimääräistä alttiimpia alkoholihaitoil- le.

### *Olutkysymys*

Oluiden, myös vahvan oluen, jakeluverkosto on Norjassa varsin laaja. Vuoden 1978 kesäkuussa Norjassa oli 1 879 sellaista vähittäismyyntipistettä, joissa sai myydä kaikkia oluita, ja 84 sellaista

anniskelupaikkaa, joissa sai anniskella pelkästään oluita.

Norjassa on kaupan neljää alkoholipitoisuudeltaan erilaista olutta. Veroluokan 0 oluessa saa olla alkoholia enintään 0,7 tilavuusprosenttia, 1. veroluokan oluessa 0,7—2,5 tilavuusprosenttia, 2. veroluokan oluessa (keskiolut) 2,5—4,75 tilavuusprosenttia ja 3. veroluokan oluessa 4,75—7,00 tilavuusprosenttia. Kolmanteen veroluokkaan kuuluu nykyisin kaksi olutlajia: vahva olut (4,2 p-% alkoholia) ja juhlaolut (jule øl), jossa on noin 5,5 painoprosenttia alkoholia. Oluiden kokonaiskulutuksesta vuonna 1978 keskioluen osuus oli 77 %, vahvan oluen 12 % ja juhlaoluen 3 %.

Oluiden kulutus on Norjassa noussut jonkin verran viime vuosina. Vuonna 1973 oluiden kulutus oli 15 vuotta täyttäneitä asukasta kohden laskettuna 51 litraa ja vuonna 1977 56 litraa. Vastaavina vuosina oluiden kulutus oli Ruotsissa samoin perustein laskettuna 57,5 ja 51 litraa sekä Suomessa 64,7 ja 66,6 litraa. Oluiden osuus 100 prosentin alkoholiksi lasketusta kokonaiskulutuksesta on Norjassa viime vuosina ollut jatkuvasti hieman suurempi kuin Suomessa ja Ruotsissa. Vuonna 1978 se oli Norjassa 50,8 %.

Työryhmän ehdotuksen mukaan 3. veroluokan oluen (vahva olut ja juhlaolut) myynti tulisi kokonaan kieltää. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, ettei näitä oluita valmistettaisi lainkaan kotimaan myyntiin. Työryhmä perustelee ehdotustaan sillä, että vaikka 3. veroluokan oluiden myynti on oluiden kokonaisymyynnistä vain 14 % ja 100 prosentin alkoholiksi lasketusta oluiden kulutuksesta 18 %, huomattava osa käytetään päihtymistarkoituksessa. Samassa yhteydessä työryhmä katsoo, että sen tekemä ehdotus on vaikutuksiltaan edullisempi kuin 3. veroluokan oluiden vähittäismyynnin siirtäminen Vinmonopoletille.

Oluen kulutuksen vähentämiseksi työryhmä ehdottaa 2. veroluokan oluen (keskiolut) alkoholipitoisuuden ylärajan alentamista 4,75 tilavuusprosentista 3,5:een. Perusteluna todetaan, että alkoholipitoisuuden alentaminen vähentäisi

keskioluen käyttöä päihtymistarkoituksessa huolimatta siitä, että keskiolut edelleen olisi mm. nuorten ulottuvilla. Keskioluen alkoholipitoisuuden alentaminen ei kuitenkaan vähentäisi keskioluen arvoa ateriajuomana. Lisäksi työryhmä viittaa siihen, että Ruotsissa elintarvikeliikkeissä myytävän ja kahviloissa anniskeltavan oluen alkoholipitoisuuden ylärajaksi säädettiin 2,8 painoprosenttia 1. heinäkuuta 1977 alkaen.

### *Hintapolitiikka*

Finanssikomitea totesi pari vuotta sitten alkoholiveroa koskevassa mietinnössään, että alkoholi aiheuttaa suuria sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Tämä huomioon ottaen ”komitea tähdentää sitä, että hintapolitiikalla on olennainen merkitys alkoholin kokonaiskulutuksen alentamisessa”. Valtiosihteerityöryhmä pitää asianmukaista hintapolitiikkaa merkittävänä alkoholipoliittisena keinona samalla kun se toteaa, että asialla on myös huomattava valtiontaloudellinen merkitys, sillä vuonna 1977 valtio sai alkoholijuomaveron tuottona 2,1 miljardia kruunua, mikä oli 5,2 % valtion veroina ja maksuina saamista tuloista.

Työryhmän käsityksen mukaan alkoholijuomaveron pitäisi määräytyä juoman alkoholipitoisuuden mukaan. Lisäksi työryhmä toteaa, että alkoholijuomien reaali hinnat tulee pitää nykytasolla. Viime vuosina alkoholijuomien reaali hinnat ovat Norjassa jatkuvasti kohonneet. Vuonna 1975 reaali hinta oli vuositasolla 99 ja vuonna 1978 105.

### *Muita ehdotuksia*

Työryhmä paneutuu mietinnössään varsin laajasti myös erilaisiin yhteiskuntapoliittisiin toimiin, joilla on mahdollista vähentää päihteiden käyttöä ja päihdehaittoja. Mietinnössä todetaan, että mm. alkoholittomia vapaa-ajanviettomahdollisuuksia (kahviloita, ravintoloita, nuorisoklubeja, tanssipaikkoja jne.) — etenkin nuorisolle tarkoitettuja — tulisi lisätä.



Tällaisen tarjonnan lisäämiseksi työryhmä ehdottaa tulo- ja menoarvioon varattavaksi 2 miljoonan kruunun määrärahan. Niin ikään ehdotetaan raittiusjärjestöille 3,7 miljoonaa kruunua lisää sellaiseen yhdyskuntatyöhön, joka edistää raittiutta ja johon voivat osallistua myös muut kuin raittiusjärjestöjen ja -yhdistysten jäsenet. Lisäksi koulun raittiusopetusta tulisi tehostaa, edistää alkoholittomien juhla-juomien käyttöä, tehostaa alkoholitutkimusta ja selvittää, miten huume- ja alkoholikysymysten keskushallintoa voitaisiin organisoida uudelleen.

Työryhmän ehdottamat määrärahojen lisäykset kasvattaisivat valtion menoja vuonna 1980 6,5 miljoonalla kruunulla. Valtiovarainministeriön edustaja katsoi, ettei työryhmän tulisi ottaa yksityiskohteisesti kantaa määrärahakysymyksiin.

## KESKUSTELU KIIVASTA

Valtiosihteerityöryhmän ehdotukset herättivät varsin nopeasti kiivaan alkoholipoliittisen keskustelun. Monia ehdotuksia on kannatettu, mutta lehdistössä ehdotuksiin on kohdistettu ankaraa kritiikkiä. Mietintöä on luonnehdittu jopa kansan kustannuksella tapahtuvaksi ilveilyksi. Samalla on huomautettu, että Norjan alkoholijärjestelmässä on jo nyt niin paljon rajoituksia, että lisärajoitusten käyttöönoton haitat muodostuvat hyötyjä suuremmiksi.

Samoin kuin meillä myös Norjassa ehdotus keskioluen miedontamisesta on noussut keskustelussa hallitsevaan asemaan. Työryhmän ehdotuksen toteuttaminen merkitsisi sitä, että keskioluen alkoholipitoisuus alenisi nykyisestä noin 3,5 painoprosentista 2,6—2,7 painoprosenttiin.

Keskioluen säilyttämiseksi Norjassa syntyi nopeasti Folkeaksjonin for pilsen (Keskioluen puolesta -liike). Sadassa päivässä sen jäsenmäärä nousi 120 000:een. Päivittäin liikkeen jäseneksi liittyy 1 000—3 000 henkilöä. Helmikuun lopussa 1980 järjestön jäsenmäärä oli kohonnut jo yli 140 000:n.

Folkeaksjonin on julkaissut suurimmissa lehdissä kokosivun ilmoituksia, joissa selvitetään olutkysymystä ja lainataan niiden asiantuntijoiden lausuntoja, jotka ovat asettuneet vastustamaan työryhmän yleistä linjaa tai yksittäisiä ehdotuksia.

Ilmoitusten otsikko julistaa: raittiusliikkeellä on 100 000 jäsentä, Folkeaksjoninilla 140 000. "Folkeaksjonin on toisin sanoen Norjan suurin alkoholipoliittinen järjestö." Edelleen todetaan, että "rait-tiusliikkeellä, joka tukee (työryhmän) ehdotuksia, on perinteisesti suhteettoman vahva asema Norjassa. Ja raittiusliikkeen näkemyksillä on aina ollut vahva kannatus suurkäräjillä, joka viime kädessä ratkaisee asian. Siksi Keskioluen puolesta -liikkeen on tultava vielä vahvemmaksi".

Folkeaksjonin toiminta on joissakin piireissä herättänyt ärtymystä. Oluen mainonta — kuten muidenkin alkoholijuomien mainonta — on Norjassa kiellettyä. Niinpä ilmoittelu, jossa kuvituksena on kuohuvia oluttuoppeja, otettiin esille suurkäräjien kyselytunnilla. Kysymyksen johdosta antamassaan vastauksessa kuluttaja- ja hallintoasiain ministeri Sissel Rønnbeck katsoi, ettei Folkeaksjonin ilmoittelua voida pitää markkinointina eikä elinkeinotoimintana, mistä syystä mainontakielto ei koske Folkeaksjonin ilmoittelua. Näin ollen Folkeaksjonin voi jatkaa ilmoitteluaan.

Tiedossa ei ole, millaista Norjan alkoholipoliittinen keskustelu kokonaisuutena on ollut, millainen vaikutus merkittävimpien lausunnonantajien kannanotoilla tulee olemaan sekä millainen tulee olemaan Folkeaksjonin todellinen merkitys etenkin, jos sen jäsenmäärä yhä vain kasvaa. Ilmeistä kuitenkin on, että viinin ja oluiden ostoon oikeuttavan ikärajan nostaminen sekä keskioluen alkoholipitoisuuden alentaminen tulevat olemaan erittäin vaikeita kysymyksiä.

## KIRJALLISUUS

A/S Vinmonopoletin vuosikertomukset 1976—1978

Nordisk alkoholstatistik 1970—1978  
Forslag til plan for økt innsats innenfor

alkoholpolitikken. Statssekretaerutval-  
get. Socialdepartementet. Oslo 1979, 58 s.

*Alkoholipolitiikka Vol. 45:51—56, 1980*